gemeente Rheden

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Rheden.

Nr. 37817
30 maart
2016

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Rheden

De raad van de gemeente Rheden;
overwegende dat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten c.q. regionale uitvoeringsdiensten die in hun opdracht werken, zich bij de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met oog voor de maatschappelijke functies daarvan, waar die zorg gestalte krijgt in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht, voor de gezamenlijke opgave gesteld zien om in landelijk verband de kwaliteit van deze uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen en dat het met het oog daarop wenselijk is om regels vast te stellen, in onderlinge afstemming op het niveau van Omgevingsdienst Regio Arnhem, door de deelnemende gemeenten en de provincie Gelderland;
overwegende dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1 zijn, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen, indien daartoe aanleiding is, met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 februari 2016;
gelet op artikel 5.4, eerste lid, en artikel 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 149 van de Gemeentewet;
gehoord Gedeputeerde Staten;
b e s l u i t :
vaststellen van de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Rheden.

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1
Begripsbepalingen
In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
- a betrokken wetten: de wet en de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de wet, voor zover bij of krachtens de genoemde wetten is bepaald dat hoofdstuk 5 van de wet van toepassing is;
- b kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- c wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2
Reikwijdte
Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders:
- a voor wat betreft de taken die in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd; en
- b voor wat betreft de taken die niet in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd voor zover door burgemeester en wethouders nader bepaald.

Paragraaf 2 Kwaliteit

Artikel 3
Betrokkenheid van de raad
De gemeenteraad ziet toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4
Kwaliteitsdoelen

1 Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht, gestelde doelen.
2 De doelen, waar deze gestalte krijgen in de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten, bedoeld in artikel 2, hebben in ieder geval betrekking op:
  a de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
  b de dienstverlening;
  c de financiën.

Artikel 5
Kwaliteitsborging
1 Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2 Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
3 Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3 Slotbepalingen

Artikel 6
Inwerkingtreding en citeertitel
1 Deze verordening treedt in werking op het moment dat de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) in werking treedt.
2 Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Rheden.

De Steeg, 22 maart 2016
De raad voornoemd,
voorzitter.
griffier.

TOELICHTING BIJ DE VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT GEMEENTE Rheden

ALGEMEEN
Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht. Het algemeen deel van deze toelichting beschrijft de achtergrond en aanleiding van deze verordening en schetst de hoofdlijnen van de inhoud van de verordening.

1 Achtergrond en aanleiding
Samen met het Kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De visie van het Kabinet over de verbetering staat beschreven in het kabinetsstandpunt (november 2008) waarin het Kabinet reageert op de analyses en voorstellen van de commissie Mans, Oosting, Lodders, d'Hondt en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:
1 de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken;
2 het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht; en
3 de bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het Kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in de Package Deal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PumA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht[1].

[1] Daarnaast is er een informatiesysteem voor toezicht en handhaving, zijn de Brzo-taken gebundeld in zes omgevingsdiensten, is het interbestuurlijk toezicht vernieuwd, zijn de taken van de provincies naar de gemeenten gedecentraliseerd en is een nieuw vereenvoudigd VTH-stelsel ontstaan.
Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het Kabinet. Het nieuwe wetsvoorstel is geschreven vanuit een stelsel dat gebaseerd is op vertrouwen en decentralisatie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering decentraal plaatsvindt door de desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het Kabinet dat er een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden.
In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving zich daarvoor inzetten door samenwerking. Hier geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel.
Dit gegeven laat onverlet dat op dit moment verschillende snelheden bestaan in het bereiken van kwaliteit, bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en deskundigheid van de betrokken organisaties betreft. Dit geldt overigens niet alleen voor de diensten van gemeenten en provincies, maar ook voor omgevingsdiensten en voor verschillende Rijksdiensten. De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en provinciebesturen en in hun opdracht de omgevingsdiensten stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de Kwaliteitscriteria 2.1 waarvoor een dynamische begripsbepaling is opgenomen in artikel 1 van de verordening en die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel '*comply or explain*' (zie daarover verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5).
In alle gevallen zullen de colleges van burgemeester en wethouders en van Gedeputeerde Staten, als Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de organisaties van gemeentelijke, provinciale en omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad en Provinciale Staten, elk in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door hun colleges wordt gevoerd.
Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage en informatiestromen, op basis van het Bor en de organieke wetgeving en introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Wel is het van groot belang dat een tijdige en transparante uitvoering van bestaande verplichtingen bijdragen aan de mogelijkheid voor de ambtelijke diensten, de bevoegde colleges en de politiek-bestuurlijke gemeenteraden en Provinciale Staten om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht.

2 Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening

De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken bij gemeenten en de provincie en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening bindt de gemeenteraden en Provinciale Staten hun colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten, en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten, aan een uniforme ambitie voor kwaliteit. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5, zie voor een toelichting het artikelsgewijs deel) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen.
Of dat het geval is, moet jaarlijks worden beoordeeld door de colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke of provinciale organisatie. Burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten zullen dus beoordelen 'of het goed gaat' op basis van de door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval:

- *de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten*: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Ook wel aangeduid als de inhoudelijke kwaliteit;
- *de dienstverlening*: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat;
- *de financiën*: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Uiteindelijk zullen de colleges hierover verantwoording afleggen in de gemeenteraad en Provinciale Staten (horizontale verantwoording). De leden van de gemeenteraad en Provinciale Staten vormen immers ook een eigen oordeel 'of het goed gaat' in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving. De politiek-bestuurlijke overwegingen van de leden van de gemeenteraad en Provinciale Staten zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren van de diensten behoort. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de gemeente of de provincie, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie

of omgevingsvisies. De gemeenteraad en Provinciale Staten oefenen invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door de colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie zij willen terug zien in de verantwoordingsrapportages van het college.
In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de gemeenteraad en Provinciale Staten overgelaten aan het politieke debat over kwaliteit.
Zo ordent de verordening de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties werken onder leiding van hun directie overeenkomstig de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan de colleges van burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten die hiervoor verantwoording afleggen aan de gemeenteraden en Provinciale Staten.
- De colleges zijn, als bevoegde bestuursorganen, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving, overeenkomstig de procesregels van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht, in ieder geval over uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, dienstverlening en financiën.
- De gemeenteraad en Provinciale Staten oefenen horizontaal toezicht uit op ‘hun’ colleges en gebruiken waar nodig de krachtens de organieke wetten de aan hun toekomende mogelijkheden met het oog op de hoofdlijnen en de continuïteit het beleid over de kwaliteit van VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is. De wetten waar het -thans- om gaat zijn: de Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1998, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.
Een belangrijk begrip in deze verordening is *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn -thans- de alom bekende Kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in brede samenwerking door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van de daarmee belaste organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Het ligt in de rede dat van deze kwaliteitscriteria in de loop van de jaren verbeterde en geactualiseerde versies beschikbaar zullen worden gemaakt om de versie 2.1 op te volgen. Vanwege deze verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria is in de begripsbepaling een dynamische verwijzing opgenomen. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening liggen de Kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.

Artikel 2

De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie ‘uitvoering en handhaving’ is overgenomen uit het wetsvoorstel en wordt ook gehanteerd in het Bor zoals dat op grond van het wetsvoorstel zal worden gewijzigd. ‘Uitvoering en handhaving’ betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wabo en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van burgemeester en wethouders. Op de taken die in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd is de inhoud van deze verordening onverkort van toepassing, conform artikel 5.4 van de Wabo.
Op de taken die niet in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd is de inhoud van deze verordening van toepassing voor zover door burgemeester en wethouders bepaald. Daarmee wordt het bevoegde bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld om een afweging te maken over het kwaliteitsniveau van de betreffende taken. Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, valt buiten het bereik van deze verordening. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken *door of in opdracht van* het bevoegd gezag wordt gedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van het Bor, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.
De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Bor, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de gemeenteraad op het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid door burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies.
Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de gemeenteraad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de gemeenteraad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving haar biedt en de kaders die zij op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies heeft vastgelegd. Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college haar daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de
Wet gemeenschappelijke regelingen en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4

Artikel 7.2, eerste lid, van het Bor verplicht het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (artikel 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar is op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door het wetsvoorstel VTH, ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Daarmee is sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Bor inhoudelijk open.
Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.
Ten eerste door voor te schrijven dat burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde regionale beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisatie. Het gaat dan in ieder geval om de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, de dienstverlening en de financiën.
Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor het bevoegde gezag, dat daarmee in de praktijk al ruime ervaring heeft.

Artikel 5

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de opvolgers daarvan
(zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsbepaling voor kwaliteitscriteria is opgenomen). Het strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om criteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door het college zijn gesteld op grond van artikel 3 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de gemeenteraad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Bor op te stellen documenten.
Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria 2.1 zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, ‘*comply or explain*’.

Artikel 6

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Het is, gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om deze verordening in overgangsrecht te voorzien.